

Imprimir

El pasado 27 de agosto se radicó en el Congreso de la República el proyecto de Ley Ordinaria que reglamenta la Jurisdicción Agraria y Rural en Colombia[1]. El establecimiento de la Jurisdicción Agraria y Rural es uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz con las FARC, con el cual se busca crear un mecanismo de resolución de conflictos sobre la tenencia y uso de la tierra, eliminando las barreras de acceso a la justicia para la población rural y contribuyendo a la regularización de la tenencia de la tierra.

Las reacciones inmediatas no se hicieron esperar, en donde congresistas como Paloma Valencia[2] o Katherine Miranda[3] cuestionaron, sin mayor fundamento, el proyecto de ley por supuestamente revivir el artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo sobre la “expropiación exprés”, el cual finalmente no fue aprobado. La exministra Cecilia López también se sumó a estas voces. A esta oposición que desvía el verdadero debate, se le sumó la oposición desinformada y filibustera del Senador del Centro Democrático, Miguel Uribe, quien manifestó que la jurisdicción agraria era innecesaria para implementar la reforma agraria[4]. Esto demuestra su desconocimiento de la Sentencia de la Corte Constitucional SU-288 de 2022 donde la Corte señala que el Decreto 902 de 2017 es insuficiente para avanzar en la Reforma Rural Integral (RRI) mientras no se ponga en marcha la Jurisdicción Agraria. La razón por la cual la figura de la expropiación no es el verdadero debate es porque en el artículo 9 del proyecto de ley se menciona explícitamente que el proceso de expropiación es de competencia de los Tribunales Agrarios y Rurales en primera instancia y, en caso de presentarse un recurso de apelación, se contempla una segunda instancia. Es decir, contrario a lo que sostienen los opositores al proyecto, no será la Agencia Nacional de Tierras (ANT) la única instancia en materia de expropiación de tierras. Pero, entonces ¿cuál es el verdadero debate sobre este proyecto de ley? El verdadero debate está en los demás procesos agrarios especiales que describen los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994 y que son procedimientos administrativos especiales para sanear y corregir irregularidades en los bienes de propiedad pública o privada. Estos procesos son: la clarificación de la propiedad, el deslinde de tierras, la recuperación de baldíos y la extinción del derecho de dominio.

La Jurisdicción Agraria y la extinción del derecho de dominio

Una oposición más seria la ha dado la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) en cabeza de su presidente Jorge Enrique Bedoya, quien ha reconocido que el proceso de expropiación realmente no es el debate de fondo. Sin embargo, Bedoya menciona que el parágrafo 1º del artículo 12 genera incertidumbre porque faculta a la ANT para resolver los procedimientos agrarios especiales. El parágrafo textualmente menciona: “los procesos agrarios especiales de los que trata la Ley 160 de 1994 contra personas naturales o jurídicas, de derecho público y particulares, serán resueltos por la Agencia Nacional de Tierras mediante acto administrativo, sin perjuicio del control judicial que ejerce esta jurisdicción a través de la nulidad agraria a la que se refiere el numeral 23 de este artículo”.

En ese sentido, para Bedoya el proyecto de Ley va en contra de la implementación del acuerdo de paz, específicamente contra el Decreto 902, porque elimina la fase judicial que quedó consagrada en dicha norma. Además, Bedoya ha mencionado que resulta un contrasentido crear una jurisdicción agraria y que, al mismo tiempo, la ANT sea la encargada de resolver los procesos agrarios especiales. Finalmente, agrega que el hecho de eliminar la fase judicial para procesos como la extinción del derecho de dominio va a permitir que la ANT tome decisiones sobre las cuáles solo se podrán presentar acciones de nulidad agraria, las cuales tardan mucho tiempo en resolverse y se podrán interponer después de proferido el acto administrativo, es decir, cuando la extinción del dominio ya se ha efectuado. En suma, todo esto pone en riesgo la propiedad privada en el país.

Pero, comencemos por la primera parte relacionada con la implementación del acuerdo de paz. Los resultados a la fecha – que se pueden apreciar en la siguiente imagen – demuestran que la implementación de la RRI con el Decreto 902 como herramienta no avanza a buen ritmo y esto se puede deber, en gran parte, a la ausencia de la Jurisdicción Agraria y Rural, así como al mismo establecimiento de la fase judicial para los procesos agrarios especiales. Tomando como ejemplo a los procesos de restitución de tierras, el hecho de introducir una fase judicial obligatoria en todas las solicitudes de restitución ha resultado en una ralentización del avance de estos. Esto, en el caso de los procesos agrarios especiales, quiere decir que podrían ser más céleres si las decisiones se pudieran adoptar por actos administrativos por parte del ejecutivo en los casos en donde no haya oposición.

El verdadero debate sobre la Jurisdicción Agraria no es la expropiación



Ahora bien, sobre la segunda parte, vale la pena recordar que entre 1994 y 2017, bajo el régimen de la Ley 160 de 1994, para la extinción de dominio el único recurso que se podía interponer era el recurso de reposición que era revisado por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Entonces, vale la pena preguntarse si la figura de extinción del dominio fue ampliamente utilizada en esos 23 años, de tal manera que

significara un riesgo para la propiedad privada. Personalmente, estoy de acuerdo con la posición de la ministra de agricultura y desarrollo rural, Martha Carvajalino, cuando sostiene que para el gobierno no debería existir una fase judicial en los procesos agrarios especiales, toda vez que son una de las fuentes para poder alimentar el fondo de tierras y dar cumplimiento al acuerdo de paz - como se aprecia en el contador de la reforma agraria presentado arriba. El debate se dará en el Congreso.

Los consensos alrededor de la Jurisdicción Agraria y Rural

Escuchando las posiciones del gobierno y de la SAC vale la pena resaltar que parecen ser más los consensos que los disensos. De entrada, ambas posiciones reconocen la importancia de la implementación del Acuerdo Final de Paz firmado con las FARC, especialmente del primer punto sobre la RRI dentro del cual está el compromiso de crear un tribunal especializado para la solución de conflictos agrarios y rurales, la jurisdicción agraria.

También hay reconocimiento de aspectos positivos del proyecto como que los jueces agrarios sean la primera instancia; que hayan procesos con segunda instancia y que el tribunal de cierre sea la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado (dependiendo del caso); que la asistencia judicial sea gratuita para las personas con menos recursos; que el juez pueda hacer un seguimiento posfallo para revisar el avance en el cumplimiento de las órdenes; que la Procuraduría General de la Nación tenga un rol en los procesos; que se incluya el principio de inmediación e itinerancia para garantizar la cobertura nacional de la jurisdicción; y, que se permitan las prácticas y servicios de judicatura en los despachos judiciales agrarios y rurales.

Habiendo avanzado tanto no puede ser que los desencuentros nos alejen de la posibilidad de tener una Jurisdicción Agraria y Rural en Colombia, como las que ya funcionan en Costa Rica, México y Bolivia. En mi opinión, el gobierno debería considerar la posibilidad de diferenciar los procesos agrarios especializados en el proyecto de ley y, en el caso de la extinción de dominio, hacer explícito que son los procesos sin oposición los que podrán ser decididos por la ANT mediante acto administrativo.

Muy seguramente los artículos 5 sobre los principios del derecho agrario (como el de protección de la parte más débil o el de permanencia agraria) y 79 que le da facultades extraordinarias al presidente para brindar garantías procesales a los pueblos étnicos, van a generar mucha discusión en el Congreso. Por esta razón, aunque el debate comenzará en algunas semanas, sería bueno que las bancadas a favor del proyecto piensen en argumentos para negociar con la oposición.

[1] Disponible en:

<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2024-2025/3320-proyecto-de-ley-183-de-2024>

[2] Ver: Nuevo proyecto de expropiación | Minuto30

[3] Ver: Miranda responde a Petro por justificar expropiación exprés de ley de jurisdicción agraria: “No insulte inteligencia de colombianos” (semana.com)

[4] Ver: https://www.youtube.com/watch?v=AGtYuNqcU2U&ab_channel=CaracolRadio

Andrés Santana Bonilla, Magister en Desarrollo Rural

Foto tomada de: Revista Alternativa